

И. А. Суровцева

ОСНОВНЫЕ ПРАВИЛА РАБОТЫ АРХИВОВ ОРГАНИЗАЦИЙ

Изменения в экономической жизни страны, сферах управления и права привели к необходимости совершенствования нормативно-методической базы делопроизводства и архивного дела. Как известно, 4 апреля 1994 г. Приказом № 29 руководителя Росархива было объявлено решение коллегии Росархива от 23 февраля 1994 г. «О составе подлежащих переработке и отмене нормативных, нормативно-методических документов и методических пособий по основным направлениям деятельности Государственной архивной службы России». В перечень временно действующих нормативных, нормативно-методических и методических пособий отраслевого и межотраслевого характера, подлежащих переработке в период с 1994 по 2000 г., под № 110 были включены «Основные правила работы ведомственных архивов» 1986 г. В 2002 г. в свет вышел новый документ — Основные правила работы архивов организаций (далее — Правила)¹, один из ключевых нормативных актов, появление которого так ждали одновременно сотрудники и государственных архивов, и организаций.

Поскольку многие организации на данном этапе не имеют возможности приобрести этот чрезвычайно важный документ, в статье предпринята попытка познакомить их с новыми Правилами, а также переосмыслить и дополнить некоторые положения этого акта.

Взгляд автора — это взгляд со стороны. В отличие от статей В.Д. Банасюкевича², одного из составителей Правил, автор предлагает свои первые впечатления от знакомства с ними. Естественно, что в ходе их изучения и внедрения, у организаций и архивистов возникнут свои оценки и предложения.

Итак, Правила разработаны Росархивом и ВНИИДАД и одобрены решением коллегии Росархива.

Во Введении четко расписана их распространяемость. Они обязательны для архивов государственных и негосударственных организаций — источников комплектования госархивов в части обеспечения сохранности, описания, учета и использования документов АФ РФ. Для госу-

дарственных и негосударственных организаций, не являющихся источниками комплектования госархивов, Правила носят рекомендательный характер при организации и обеспечении работы их архивов. Архивы организаций, хранящие кинофотофоноvideодокументы, научно-техническую картографическую, телеметрическую документацию, должны руководствоваться Правилами при работе с управленческой документацией, а в работе с перечисленными категориями документов — соответствующими инструкциями и правилами. Не распространяются Правила на документы, сведения которых отнесены к государственной тайне.

Следует отметить, и это подчеркивают разработчики, что в общем и целом прослеживается преемственность в изложении основных разделов новых Правил и Правил 1986 г. В Правилах 2002 г. дополнительно рассматриваются требования, предъявляемые к организации работы с электронными документами, что, естественно, обусловлено появлением новых информационных технологий в области создания документов.

Авторы Правил опираются на Основы законодательства Российской Федерации об Архивном фонде Российской Федерации и архивах 1993 г., Положение об Архивном фонде Российской Федерации 1994 г., Положение о Федеральной архивной службе России 1998 г., Регламент государственного учета документов Архивного фонда Российской Федерации 1997 г., а также на нормативные акты субъектов Российской Федерации.

Структура Правил 2002 г. претерпела некоторые изменения по сравнению с предыдущими Правилами.

В первом разделе — «Общие положения» (по Правилам 1986 г. — «Задачи и функции ведомственного архива») — выделяются подразделы: «Понятие архива организации», «Виды архивов», «Основные задачи и функции архива», как и в предыдущих Правилах; кроме того, в самостоятельные подразделы выделяются «Права архива» и «Ответственность архива».

В новых Правилах более четко очерчен круг подразделений, которые могут выполнять функции архивов: «В зависимости от объема документов архив создается как самостоятельное структурное подразделение организации или подразделение в составе службы документационного обеспечения управления (делопроизводства), осуществляющее прием и хранение архивных документов с целью использования» (п. 1.1.2). В правилах 1986 г. — «...организации образуют ведомственные архивы или возлагают их функции на другие структурные подразделения»³.

Правила 2002 г. учитывают новые тенденции, сложившиеся во взаимоотношениях архивов организаций с государственными архивами. Так, в разделе «Основные задачи и функции архива» появилось новое положение о том, что основные задачи архивов организаций, осуществляющих временное депозитарное хранение документов АФ РФ, определяют-

ся в соответствии с соглашениями и договорами, заключенными ими с госархивами (п. 1.3.2). Здесь же значится, что архивы организаций осуществляют прием электронных документов (ЭД) и передачу их на хранение в составе фондов организаций — источников комплектования (п. 1.3.4).

В предыдущих Правилах особо выделялась такая функция архива, как выявление и учет по согласованию с соответствующими госархивами особо ценных документов, организация, создание и хранение страхового фонда копий этих документов и их учет. В силу значимости подобной работы было бы целесообразно и в новых Правилах выделить подобную функцию.

Во втором разделе — «Экспертиза ценности документов», — как и в Правилах 1986 г., дается определение экспертизы, излагаются принципы и критерии ее проведения, приводятся нормативно-методические документы, на основе которых осуществляется экспертиза.

Особо рассматривается отбор на архивное хранение, выделяются этапы экспертизы ЭД:

- определение перечня систем, тем и проектов, которые могут иметь ценность;
- отбор ЭД в рамках перечня;
- утверждение перечня ЭК организации.

Здесь же отмечается, что экспертиза ЭД проводится во взаимосвязи с документацией организации на традиционных носителях, и перечисляются факторы, учитываемые при приеме ЭД на хранение в архив (п. 2.1.4).

В п. 2.2.2 приводятся категории документов, которые могут быть переданы в архив организации: управленческая, научно-техническая, аудиовизуальная, машиночитаемая и другая документация, образующаяся в деятельности организации.

Порядок и организация проведения экспертизы излагаются в новых Правилах в целом аналогично соответствующим положениям Правил 1986 г., однако в подразделе выделяются этапы подготовки к передаче в архив организации ЭД. Аналогично предыдущим Правилам рассматривается и оформление результатов экспертизы ценности. причем оформление актов дается в разделе «Экспертиза...» (подразд. 2.4), а описей — в третьем разделе Правил, который называется «Комплектование архива».

Говоря о разделе «Комплектование архива», следует отметить, что подобного раздела в Правилах 1986 г. не было вообще. Составной его частью являются подразделы: «Комплектование архива организации», где дается понятие комплектования и выделяются его составляющие (п. 3.1); «Источники комплектования», где лишь дается их перечисление

(п. 3.2); «Состав документов, подлежащих передаче в архив», где перечисляются категории таких документов (п. 3.3). Объем этих самостоятельных подразделов — одна страница. Стоило ли так дробить эти положения?

Далее выделяются подразделы «Номенклатура дел» (п. 3.4), «Порядок формирования дел в организации» (п. 3.5), «Требования к оформлению дел, принимаемых в архив» (п. 3.6), «Составление и оформление описей дел» (п. 3.7). За исключением «Формирования дел», все эти подразделы в предыдущих Правилах выделялись в самостоятельные разделы, что представляется в общем логичным, т. к. все обозначенные направления деятельности являются серьезным, самостоятельным участком работ и должны проводиться структурными подразделениями. Можно согласиться и с тем, что разработчики новых Правил объединили ряд перечисленных подразделов в раздел «Комплектование архива», исходя, очевидно, из главной задачи — разработать прежде всего Правила работы архивов организаций. Направления деятельности, изложенные в третьем разделе, безусловно, способствуют полноценному комплектованию архива организации.

Сомнение, однако, вызывает целесообразность включения в него подраздела «Номенклатура дел». С одной стороны, номенклатура действительно играет важную роль в комплектовании архива, но если посмотреть шире, это документ многоцелевого назначения, достаточно вспомнить ее функции: номенклатура дел служит основным документом при проведении экспертизы ценности документов, является учетным документом, схема ее построения используется при выборе схем описей и построения картотек на исполненные документы и т. п., что, собственно, и оговаривается в Правилах. Следовательно, ее можно было поместить, например, и в раздел «Экспертиза...», и в раздел «Учет...»

Более логичным, по-моему, было бы сохранение самостоятельного раздела «Номенклатура дел» (как это и было в Правилах 1986 г.), в котором она рассматривалась бы как основной нормативный документ, необходимый и в делопроизводстве организации, и в работе архива.

В четвертом разделе — «Обеспечение сохранности документов архива» — аналогично предыдущим Правилам излагаются вопросы, касающиеся требований к физической и физико-химической сохранности документов, их размещению в хранилище, порядку выдачи дел, проверке наличия и состояния документов. В то же время в разделе учтено появление новых средств хранения документов (передвижные металлические стеллажи, сейфы, шкафы-стеллажи, специальные футляры, пакеты) и их использование в зависимости от вида, формата, материального носителя документов, категории доступа к ним; прописаны условия архивного

хранения ЭД. Приведены здесь и нормативные документы, определяющие технические параметры режимов хранения носителей ЭД (п. 4.4.2.5).

Пятый раздел — «Организация документов в архиве». В Правилах 1986 г. он назывался «Классификация документов ведомственного архива». Следует заметить, что в настоящее время вместо термина «классификация документов», подразумевающего выработку признаков их группировки, широкое распространение получил термин «организация документов», включающий в себя и выработку признаков классификации, и их физическое упорядочение⁴. Чтобы облегчить восприятие раздела, необходимо прежде всего дать определение понятий «классификация» и «организация»; кроме того, необходимо конкретизировать понятие «архивный фонд».

Трудно согласиться с определением архивного фонда, данным в ГОСТе Р 51141–98 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения»: «...архивный фонд — совокупность архивных документов, исторически и/или логически связанных между собой»⁵. Судя по определению, архивная коллекция является разновидностью архивного фонда, но это ведет, как справедливо отмечает Е.В. Старостин, к «смешению двух противоположных систем классификации документов: фондовой (по происхождению) и коллекционной (по предметам)»⁶. Рассмотрение в Правилах коллекции как самостоятельной «совокупности отдельных документов различного происхождения, объединенных по одному или нескольким признакам...» (п. 5.1.4), а не разновидности архивного фонда, представляется более правильным.

Из определения, данного тем же ГОСТом термину «архивный документ» («документ, сохраняемый или подлежащий сохранению в силу его значимости для общества и равно имеющий ценность для собственника»⁷), вытекает, что под совокупностью архивных документов организации можно подразумевать исполненные документы постоянного срока, находящиеся еще в структурных подразделениях, а также документы, хранящиеся в архиве организации и в государственном архиве. То же самое следует из Правил: «Документы постоянного срока хранения, т. е. документы, имеющие историческое, научное, социальное, экономическое, культурное значение, составляют архивный фонд организации, являющийся составной частью Архивного фонда Российской Федерации»⁸. С этой формулировкой нельзя не согласиться в том плане, что в состав архивного фонда входят документы, имеющие какое-либо значение, но ведь мы говорим об организации документов в архиве; речь идет о тех документах, которые поступили в архив. Архивный фонд, далее (раздел «Учет...»), рассматривается как единица учета документов в архиве. Может быть, правильнее определить архивный фонд как совокупность документов, имеющих историческое, научное, социальное, экономическое,

культурное и др. значение, собранных организацией в ходе своей деятельности и переданных на хранение в архив?

На с. 45–46 Правил приводятся схемы систематизации документов в пределах архивного фонда. Здесь необходимо пояснить, какие схемы можно применять по отношению к действующим организациям, а какие — только по отношению к ликвидированным.

В этом же разделе рассматривается организация документов по личному составу.

В шестом разделе — «Учет документов в архиве» — на основе Регламента государственного учета документов Архивного фонда Российской Федерации 1997 г. сформулированы общие требования к учету; обозначены единицы учета: архивный фонд, архивная коллекция, единица хранения (п. 6.2.1); дано определение системе учетных документов архива: «комплекс взаимосвязанных учетных документов и баз данных, отражающих количество и состав учетных документов архива организации и их изменения, составная часть системы государственного учета документов Архивного фонда Российской Федерации» (п. 6.3.1); прописан порядок ведения основных учетных документов.

В соответствии с «Основами законодательства об Архивном фонде Российской Федерации и архивах» 1993 г. архивы организаций, осуществляющие депозитарное хранение документов, а это могут быть негосударственные организации, образовавшиеся на базе государственных и осуществляющие хранение их документов, должны обеспечивать сохранность и осуществлять учет этих документов.

Поэтому в разделе появился новый подраздел — «Учет дел и документов, находящихся на депозитарном хранении» (6.5), где оговариваются особенности заполнения и ведения книги учета поступления и выбытия документов, списка фондов, листа фонда в архивах организаций, имеющих в своем составе подобные документы.

Новым является и подраздел «Ведение учетных баз данных» (6.6) для составления в автоматизированном режиме документов централизованного учета, статистических и оперативных сведений, аналитических таблиц. В Правилах оговаривается, что учетные БД архивов организаций должны быть совместимы с соответствующими учетными БД государственных архивов и органов управления архивным делом, а «преемственность учетных БД и традиционных основных учетных документов обеспечивается использованием в БД реквизитов основных учетных документов» (п. 6.6.2).

Раздел седьмой — «Научно-справочный аппарат к документам архива» — также претерпел существенные изменения. Определение СНСА к документам архива организации (п. 7.1.2) соответствует определению СНСА, данному в ГОСТе Р 51141–98⁹. Если в Правилах 1986 г. СНСА

«включает в себя справочники по учету и содержанию фондов, создаваемые в делопроизводстве и архиве организации»¹⁰, то по новым Правилам СНСА — «это комплекс взаимосвязанных и взаимодополняемых архивных справочников, баз данных о составе и содержании документов...» (п. 7.1.2). В разделе «Научно-справочный аппарат к документам ведомственного архива» Правил 1986 г. рассматриваются описи, каталоги, ведомственные картотеки, указатели, обзоры, историческая справка — с оговоркой, что архивные справочники по составу и содержанию документов являются основной частью НСА.

Появление новых информационных технологий и активное внедрение их в практику работы архивов обусловило появление в Правилах 2002 г. подраздела «Автоматизированный научно-справочный аппарат архива» (7.7). Правила определяют его как «комплекс электронных справочников (база данных описаний документов), предназначенных для эффективного поиска архивных документов и информации» (п. 7.7.1). Прежде всего, это электронные справочные картотеки, номенклатуры дел, классификаторы, описи. Совместимость БД архивов организаций и автоматизированного НСА госархивов обеспечивается благодаря наличию обязательных реквизитов в структуре БД автоматизированного НСА. Реквизиты описаний каждого из перечисленных электронных справочников рассматриваются в пп. 7.7.3 — 7.7.6.

В соответствии с «Основами законодательства...» 1993 г. в Правилах 2002 г. излагается раздел «Использование документов архива». В п. 8.1.2 указано, что «документы архивов организаций являются открытыми для использования архивом и пользователями. Исключение составляет документированная информация, отнесенная законодательными актами к категории ограниченного доступа». Архив организации обязан бесплатно предоставлять информацию организациям и лицам, которых она касается. В то же время тематические запросы организаций и граждан архив может выполнять на платной основе в соответствии с перечнем услуг, утвержденных руководителем. Руководителем же определяется и размер оплаты (п. 8.2.5).

Правила допускают с разрешения руководителя изъятие из архивных дел подлинных личных документов о гражданском состоянии, образовании, трудовых книжек и т. п. и выдачу их владельцам или родственникам по предъявлении ими документов, удостоверяющих личность (п. 8.2.6).

В читальном зале архива могут работать как сотрудники организации, так и представители других организаций или частные лица. Разрешение на работу в читальном зале дает заведующий. Он же устанавливает порядок работы читального зала (по Правилам 1986 г. этот порядок утверждался руководителем организации).

Архив может самостоятельно или совместно с другими организациями проводить работу по подготовке выставок, публикаций, использованию документов в средствах массовой информации. В прежних Правилах зафиксировано, что тематика и тексты статей и других материалов, подготовленных архивом для СМИ, должны утверждаться руководителем организации или структурного подразделения, в которое входит архив. По Правилам 2002 г. руководитель утверждает только тематику и сроки подготовки материала.

Таким образом, в новых Правилах расширены права архива при сотрудничестве со СМИ.

Подробнее хотелось бы остановиться на части Правил, посвященной проведению выставок. Так, в Правилах 1986 г. говорится, что при проведении стационарных выставок документов, проводимых в одном помещении, «могут кратковременно экспонироваться в порядке исключения и подлинники отдельных документов, за сохранность которых несет ответственность организация — устроитель выставки»¹¹. В новых Правилах прописывается, что на выставках используются подлинники или копии документов (п. 8.5.1), а в подразделе «Порядок выдачи дел из хранилищ» отмечено, что при обнаружении недостачи или повреждений сотрудниками архива в двух экземплярах составляется акт, один из которых представляется руководителю организации — устроителя выставки для привлечения к ответственности виновных (п. 4.5.10). Отсюда следует, во-первых, что подлинники документов могут выставляться наряду с копиями уже не в порядке исключения; во-вторых, что организация-устроитель выставки отвечает за сохранность экспонируемых документов. Но вот конкретные вопросы обеспечения сохранности подлинников документов при проведении выставок, к сожалению, в Правилах не отражены.

Раздел девятый закрепляет порядок передачи документов архива на постоянное хранение. Здесь устанавливаются предельные сроки временного хранения архивных документов в организациях, предусматривается их изменение: досрочная передача — при угрозе утраты и по просьбе организации на договорной основе; продление — в случае практического использования документов организацией по письменному разрешению госархива (п. 9.5).

Поскольку в соответствии с законодательством документы государственной организации до момента ее приватизации или акционирования относятся к государственной части Архивного фонда РФ, в Правилах отмечается, что по истечении предельного срока их хранения они должны быть переданы в госархив (п. 9.6) по утвержденным ЭПК архивного учреждения описям дел (п. 9.9). Впрочем, последнее положение касается всех документов, передаваемых в госархив.

Прописан в Правилах 2002 г. и порядок передачи документов при ликвидации организации: правопреемнику — при его наличии (п. 9.7); в архив вышестоящей организации (документы постоянного срока хранения и по личному составу) или, в случае невозможности, в государственный архив — по решению ликвидационной комиссии, согласованному с соответствующим органом управления архивным делом (п. 9.7.1). Особо оговаривается порядок передачи документов по личному составу ликвидированной организации при отсутствии правопреемника и вышестоящей организации: на временное хранение в специализированный архив документов по личному составу, а при его отсутствии — в госархив (п. 9.7.2).

Правила допускают уничтожение документов с истекшими сроками временного хранения организаций, ликвидированных без правопреемника, но только по решению соответствующего органа исполнительной власти субъекта РФ или муниципального образования (п. 9.7.3).

К сожалению, не оговорен в этом подразделе Правил 2002 г. порядок передачи особо ценных документов, что имело место в аналогичном подразделе Правил 1986 г. и следовало бы оставить в новых.

В разделе десятом — «Организация работы архива» — рассматриваются следующие вопросы: создание архива, работа которого организуется в соответствии с положением об архиве и осуществляется сотрудниками в соответствии с должностными инструкциями; порядок назначения на должности руководителей архива; формы повышения квалификации работников; участие архива в подготовке нормативно-методических документов по делопроизводству (п. 10.1). Правила называют плановые, отчетные документы архива и документы по учету труда: таблицы учета рабочего времени и дневники учета труда (п. 10.2). В специальном подразделе освещается контроль за состоянием хранения документов и их организацией в делопроизводстве структурных подразделений, а также оформление итогов проверки (п. 10.3). Правила 2002 г. предоставляют архивам возможность на основе договора выполнять платные работы и услуги на основе номенклатуры платных услуг, утвержденной руководителем и конкретизированной архивом (п. 10.4). Ни одного из перечисленных подразделов в предыдущих Правилах не было.

Завершается текстовая часть новых правил, аналогично Правилам 1986 г., подразделами, освещающими прием — передачу документов при смене руководителя архива и порядок приема — передачи документов при реорганизации организации (пп. 10.5 – 10.6).

Заслуживает внимания здесь положение о необходимости включения в состав ликвидационной комиссии по реорганизации учреждения представителя соответствующего архивного органа (п. 10.6.1). Соблюдаться это требование должно неукоснительно, если речь идет об организации — источнике комплектования госархива.

Как и предыдущие Правила, Правила 2002 г. снабжены большим количеством приложений (48). К числу новых, не имеющих место в Правилах 1986 г., относятся:

- опись электронных документов постоянного хранения;
- титульный лист к описи электронных документов постоянного хранения;
- паспорт архива организации, хранящей управленческую документацию;
- паспорт архива организации, хранящей документы отраслевого фонда;
- форма учетной карточки единицы учета электронных документов;
- форма акта миграции и перезаписей электронных документов;
- форма журнала учета, поступления, выбытия электронных документов;
- акт об образовании объединенных архивных фондов;
- акт о технических ошибках в учетных документах;
- акт об обнаружении документов, не относящихся к данному фонду, архиву, неучтенных и т. п.;
- журнал регистрации выданных копий, выписок, справок, тематических материалов.

Появилась карточка пользователя, но по сути это бывшая анкета исследователя.

Следует отметить в целом, что Основные правила работы архивов организаций 2002 г. написаны с учетом существующей в настоящее время правовой базы. В них нашли отражение такие реалии современной жизни, как появление негосударственных организаций, широкое внедрение новых информационных технологий в сферу делопроизводства и работы архивов. Правила закрепили взаимоотношения между архивами негосударственных организаций и государственными (муниципальными) архивами на основе договоров (соглашений); порядок передачи на хранение документов государственных организаций, хранящихся в архивах ныне приватизированных или акционированных организаций; регламентировали изменения, происшедшие в сфере научно-информационной деятельности архивов.

Есть в Правилах и положения, нуждающиеся в уточнении и корректировке. К вышесказанным выше рекомендациям хочется добавить следующее. К сожалению, Правила 2002 г. лишены примеров в тексте. В предыдущие Правила было помещено содержание, в котором приводились названия подразделов и по которому можно было составить представление о наполняемости разделов. В новых правилах дано менее подробное оглавление, включающее лишь наименования разделов. Все это

существенно снижает информативность, а ведь пользоваться ими наверняка будут не только профессионалы или опытные специалисты в области делопроизводства и архивного дела.

-
- ¹ Основные правила работы архивов организаций. М., 2002.
 - ² См.: Банасюкевич В.Д. К выходу в свет Основных правил работы организаций // Отечественные архивы. 2003. № 1. С. 6–8.; Он же. Основные правила работы архивов организаций // Делопроизводство. 2002. № 4. С. 6–8.
 - ³ Основные правила работы ведомственных архивов. М., 1986. С. 12.
 - ⁴ См.: Алексеева Е.В., Афанасьева Л.П., Бурова Е.И. Архивоведение: Учебник. М., 2002. С. 55.
 - ⁵ ГОСТ Р 51141–98. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения. М., 1998. С. 4.
 - ⁶ Старостин Е.В. Архивы России: Методологические аспекты архивоведческого знания. М., 2001. С. 39.
 - ⁷ ГОСТ Р 51141–98. С. 4.
 - ⁸ Основные правила работы архивов организации. С. 40–41.
 - ⁹ ГОСТ Р 51141–98. С. 6.
 - ¹⁰ Основные правила работы ведомственных архивов. С. 78.
 - ¹¹ Там же. С. 85.